II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE
van 20 juli 1999
betreffende de overheidssteun die Italië via de overheidsholding Itainvest (voorheen GEPI) heeft toegekend aan de INMA-scheepswerf

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 2532)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2000/262/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig genoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken [1], en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) In het kader van het toezicht op de naleving van de beschikking van de Commissie van 17 juli 1996 [2] betreffende het GEPI-overheidsconcern (dat sinds 12 september 1997 Itainvest is gaan heten en in het navolgende met deze nieuwe benaming wordt aangeduid) hebben de verantwoordelijken van dit concern erkend dat zij in 1997 aan de INMA-scheepswerf, waarover zij de uitsluitende zeggenschap uitoefenden, een kapitaalinjectie van circa 100 miljard ITL (51,6 miljoen EUR) hadden toegekend teneinde de verliezen te dekken die de scheepswerf in 1996 en 1997 had geleden. Derhalve deed de Commissie op 1 oktober 1998 de Italiaanse autoriteiten een formeel verzoek om inlichtingen toekomen. Bij schrijven van 9 november 1998 heeft de Permanente Vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie de gevraagde inlichtingen meegedeeld in de vorm van de balansen van de onderneming over de periode van 1992 tot en met 1997.

(2) Bij schrijven van 19 januari 1999 heeft de Commissie de Italiaanse regering in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van deze steun. De Italiaanse autoriteiten hebben de Commissie hun opmerkingen doen toekomen bij

[1] PB C 63 van 5.3.1999, blz. 2.
[2] PB C 5 van 9.1.1997, blz. 3.

schrijven nr. 3896 van hun Permanente Vertegenwoordiging d.d. 2 maart 1999. Het besluit tot inleiding van de procedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ([3]), waarbij de Commissie aan belanghebbenden het verzoek richtte hun opmerkingen kenbaar te maken. De Commissie heeft in dit verband opmerkingen van derden ontvangen. Zij heeft deze voor een reactie aan Italië doorgezonden en heeft bij schrijven van 30 juni 1999 diens opmerkingen ontvangen.

II. **BESCHRIJVING**

(3) Een onderzoek van de balansen van de INMA-scheepswerf wees allereerst uit dat het boekjaar 1996 met een verlies van 21,4 miljard ITL (11 miljoen EUR) werd afgesloten. De raad van bestuur heeft Itainvest, de hoofdaandeelhouder van de onderneming, verzocht dit verlies te dekken middels de kwijtschelding van schuldvorderingen. Tijdens de aandeelhoudersvergadering van 13 november 1997 werd besloten dit verlies gedeeltelijk uit de wettelijke en buitengewone reserves te dekken voor een bedrag van 4,68 miljard ITL (2,4 miljoen EUR). Itainvest zou het resterende bedrag — 16,7 miljard ITL (8,6 miljoen EUR) — inbrengen. Toen tijdens de vergadering van 24 maart 1998 werd vastgesteld dat de boeken van de onderneming per 30 november 1997 reeds een verlies van 81,89 miljard ITL (42,3 miljoen EUR) vermeldden, werd besloten dit bedrag te dekken en het kapitaal van de onderneming vervolgens te verhogen tot 35 miljard ITL (18 miljoen EUR). De hoofdaandeelhouder schreef hierop voor 99 % in, maar stelde slechts drie tiende van het toegezegde kapitaal onmiddellijk beschikbaar. De 1 % waarop was ingetekend door de scheepswerf Nuovo Cantiere Apuania (NCA), eveneens een onderneming van Itainvest, werd volledig ter beschikking gesteld. Uiteindelijk werd op de gewone en buitengewone vergadering van 23 juni 1998 de jaarrekening over het boekjaar 1997 goedgekeurd, volgens welke het verlies in totaal 103,7 miljard ITL (53,5 miljoen EUR) bedroeg. Besloten werd het saldo dat voor dit boekjaar nog niet was gedekt — 21,8 miljard ITL (11,2 miljoen EUR) — eveneens aan te vullen. In totaal bedraagt de kapitaalinbreng van Itainvest dus 155,4 miljard ITL (80,2 miljoen EUR).

(4) Uit deze balansen bleek voorts dat de bevoegde Italiaanse autoriteiten (eerst het ministerie voor de Koopvaardij, nadien het ministerie van Verkeer en Scheepvaart) steun hadden toegekend op grond van volgende wetten: wet nr. 599 van 14 augustus 1982, wet nr. 111 van 22 maart 1985, wet nr. 234 van 14 juni 1989 en wet nr. 132 van 24 februari 1994. Werd de met deze wetten ingestelde steun aan de scheepsbouw weliswaar door de Commissie goedgekeurd, toch was het onmogelijk om voor elk van de toegekende bedragen de precieze rechtsgrond aan te geven.

(5) De Commissie betwijfelde of de INMA-werf aanspraak kon maken op steun, omdat zij was ingeschreven in één van de bij wet nr. 234/89 ingevoerde registers voor scheepswerven, die de Italiaanse regering heeft aangelegd om doeltreffend toezicht te kunnen houden op de capaciteit in de sector. De INMA-werf behoorde niet tot de grote scheepswerven die werden geherstructureerd in het kader van wet nr. 111/85 ([4]), waarvan de herfinanciering door de Commissie was goedgekeurd ([5]). Evenmin was zij een van de kleine en middelgrote werven waarvoor een aparte herfinanciering was uitgewerkt ([6]).

(6) Al deze elementen hadden de Commissie ertoe aangezet de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden, omdat zij in de eerste plaats van oordeel was dat de maatregelen van Itainvest voor het dekken van de verliezen en de herkapitalisering overheidssteun vormden in de zin van artikel 87, lid 1, aangezien het een overheidsbedrijf betrof dat overheidsmiddelen ontvangt. Deze steun vervalste de mededinging of dreigde dit te doen door een bepaalde onderneming te bevoordelen. Daar het bovendien een scheepsbouwonderneming betrof, diende de steun te worden getoetst aan Richtlijn 90/684/EEG van de Raad van 21 december 1990 inzake de steunverlening aan de scheepsbouw ([7]), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/73/EG ([8]), en met name artikel 5, lid 1, dat luidt: „Steunmaatregelen om ondernemingen die schepen bouwen of verbouwen, in bedrijf te kunnen houden, met inbegrip van verliescompensatie, reddingsoperaties en alle vormen van bedrijfssteun die niet rechtstreeks de in hoofdstuk III bedoelde herstructureringsmaatregelen begeleiden, kunnen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits zij samen met de rechtstreeks voor een bepaalde scheepsbouw- of -verbouwingsorder overeenkomstig artikel 4, lid 4, verleende productiesteun niet meer bedragen dan het plafond, uitgedrukt als een percentage van de jaaromzet van de begunstigde in de sector scheepsbouw en -verbouwing.".

([3]) Zie voetnoot 1.
([4]) Steunmaatregel 193/84, brief SG(85) D/9151 van 17 juli 1985.
([5]) Zie voetnoot 4.
([6]) Steunmaatregel 192/87, brief SG(89) D/2375 van 21 februari 1989.
([7]) PB L 380 van 31.12.1990, blz. 27. De toepassing van deze richtlijn werd verlengd bij Verordening (EG) nr. 3094/95 van de Raad (PB L 332 van 31.12.1995, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2600/97 (PB L 351 van 23.12.1997, blz. 18).
([8]) PB L 351 van 31.12.1994, blz. 10.

(7) Gezien de diverse maatregelen inzake bedrijfs- en investeringssteun en de vraag of de INMA-werf wel in aanmerking kon komen voor deze steun, verzocht de Commissie alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met Richtlijn 90/684/EEG en haar diverse beschikkingen in dit verband.

(8) Ten slotte maakte de Commissie voorbehoud ten aanzien van het feit dat het merendeel van de bankkredieten van de onderneming werd gedekt door garanties van Itainvest en dat een groot deel van de activiteiten van de werf in de afgelopen jaren werd verricht voor rekening van rederijen die volledig of gedeeltelijk onder de zeggenschap stonden van INMA (met name Pugliola Stargas, Tellaro di navigazione en Corsica Ferries).

III. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

(9) In het kader van de procedure hebben de Deense autoriteiten hun opmerkingen kenbaar gemaakt bij schrijven van 21 mei 1999. Zij beklemtoonden vooral de capaciteitsproblemen waarmee de scheepsbouwsector mondiaal te kampen heeft, en herinnerden aan de werfsluitingen die de voorbije jaren in Denemarken plaatsvonden, vooral ingevolge capaciteitsoverschotten. Wat meer bepaald INMA betreft, zijn de Deense autoriteiten van oordeel dat ingeval de werf geen aanspraak had kunnen maken op steun, deze steun dient te worden terugbetaald. Voorts zijn zij het met de Commissie eens in haar kritiek op elke vorm van steun die werd toegekend in strijd met de bestaande regelgeving.

IV. **OPMERKINGEN VAN ITALIË**

(10) Bij schrijven nr. 3896 van 2 maart 1999 hebben de Italiaanse autoriteiten in de eerste plaats een gedetailleerd overzicht gegeven waarin voor alle steunmaatregelen vanaf 1987 jaar per jaar het contract- of investeringsbedrag, het steunbedrag en de desbetreffende rechtsgrond wordt vermeld. Wat betreft de inschrijving van de INMA-werf in het speciale register voor scheepswerven, hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat door wet nr. 234/89 daadwerkelijk was voorzien in het opzetten van dit register, maar dat het ministeriële uitvoeringsdecreet pas in februari 1992 werd goedgekeurd en het register pas tussen mei en september 1993 daadwerkelijk operationeel werd. Volgens deze wet konden uitsluitend de in het register ingeschreven werven aanspraak maken op steun, zodat deze steun pas vanaf 1993 mocht worden uitgekeerd. INMA werd steeds beschouwd als een middelgrote scheepsbouwwerf. Zij was niet opgenomen in de lijst waarvan sprake in de brief van de Commissie. De werf kon namelijk geen aanspraak maken op de herfinanciering als bedoeld in wet nr. 111/85, omdat zij toentertijd alleen orders voor scheepsverbouwing had uitgevoerd en zij zich in deze activiteit leek te willen specialiseren. Enkel de werven uit deze lijst konden in aanmerking komen voor de herfinanciering, terwijl zij voor de periode 1987-1988 geen aanspraak konden maken op de steun op grond van wet nr. 234/89.

(11) Voorts hebben de Italiaanse autoriteiten meegedeeld dat de steun van Itainvest ter dekking van de verliezen beperkt bleef tot een bedrag van in totaal 120,4 miljard ITL (62,2 miljoen EUR) — namelijk 16,7 miljard ITL (8,6 miljoen EUR) toegekend in 1996 en 103,7 miljard ITL (53,5 miljoen EUR) in 1997 — terwijl de kapitaalinbreng tot 35 miljard ITL (18 miljoen EUR) nog niet definitief had plaatsgevonden.

(12) Wat het dekken van de verliezen uit 1997-1998 betreft, zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat Itainvest alle maatregelen heeft genomen die zij in dergelijke situatie als enige aandeelhouder moest nemen. In dit verband herinneren zij aan de historische evolutie van de INMA-werf.

Sinds 1980 heeft de onderneming voortdurend de aanpassingen en herstructureringen doorgevoerd die nodig waren om te voldoen aan de eisen van de markt. Daarbij heeft zij met name het aantal van haar rechtstreekse werknemers ingekrompen van 622 tot 221. Na de positieve resultaten, vooral in de periode 1992-1995, werd het boekjaar 1995 afgesloten met een nettowinst van 85 miljoen ITL (85 000 EUR).

Toen in maart 1997 bleek dat de balans voor 1996 werd afgesloten met een verlies van 21 miljard ITL (11,2 miljoen EUR), heeft Itainvest onmiddellijk een audit laten uitvoeren. Deze bracht een aantal beheersfouten aan het licht, vooral bij het binnenhalen en de uitvoering van de in december 1995 ontvangen orders.

In februari 1998 vond een waardering plaats van het vermogen van de onderneming per 30 november 1997. Deze kwam uit op 81,9 miljard ITL (42,3 miljoen EUR) verliezen en heeft geleid tot het ontslag van de gedelegeerd bestuurder van INMA, tegen wie een civiele schade-eis werd ingesteld. Besloten werd de verliezen te dekken en een nieuwe audit te laten uitvoeren, met het oog op de integratie van de INMA-werf in een andere werf waarin Itainvest aandeelhouder is, Nuovo Cantiere Apuania (hierna: „NCA").

In juni 1998 nam de gewone en buitengewone aandeelhoudersvergadering akte van het negatieve advies van de consulent in verband met de integratie in NCA en bekrachtigde zij haar besluit van februari, betreffende de dekking van de verliezen voor het boekjaar 1997. Deze waren ondertussen opgelopen tot 103 miljard ITL (55,3 miljoen EUR).

Na het negatief advies van de consulent betreffende de integratie in NCA werd een oproep aan kandidaat-overnemers van de werf bekendgemaakt. Van de diverse aanbiedingen die in juni 1998 werden ontvangen, bleek er slechts één in aanmerking te kunnen worden genomen. Toen evenwel de reële toestand van de onderneming bekend geraakte, werd iedere kans op een overname tenietgedaan en uiteindelijk besloot de algemene aandeelhoudersvergadering op 6 november 1998 de werf te vereffenen. Een vereffenaar werd aangesteld die de lopende orders moest afwerken, omdat de uitvoering ervan al ver gevorderd was en om te voorkomen dat nog grotere schade zou ontstaan ingevolge de onverwachte sluiting van de werf, mede door het verlies van de voor deze orders vereiste subsidies. De kosten die een en ander voor Itainvest zou meebrengen, werden geraamd op in totaal circa 325 à 350 miljard ITL (168 à 181 miljoen EUR), als gevolg van deze drie factoren: de verplichtingen die Itainvest had aangegaan door te garanderen dat de twee lopende orders (Tirrenia en Finanziaria Marittima Stolt-Nielsen) naar behoren zouden worden uitgevoerd, en de garanties die zij gegeven had voor vroegere orders (Corsica Ferries en Pugliola). De garanties voor de exploitatie die als volgt kunnen worden uitgesplitst:

	Miljard ITL	Miljoen EUR
Vroegere orders	32,440	16,753
Uitvoering orders uit december 1995	175,915	90,852
Exploitatie	15,510	8,010
Totaal	223,865	115,616

en ten slotte het feit dat Itainvest ook blootgesteld is aan andere verplichtingen of eventuele schade-eisen.

(13) Wat betreft de verklaring van de Commissie dat de orders tot het bouwen van nieuwe schepen in de afgelopen jaren gegeven werden door rederijen die volledig of ten dele onder de zeggenschap stonden van INMA, hebben de Italiaanse autoriteiten het volgende opgemerkt. De onderneming Tellaro di Navigazione (sinds 28 juni 1999 in vereffening) is niet meer actief, en de vijf bestelde schepen werden nooit gebouwd. Pugliola is in de plaats getreden van een andere rederij die in gebreke is gebleven en die bij de werf twee schepen had besteld. Het eerste schip werd tegen normale marktvoorwaarden doorverkocht aan een particuliere onderneming, terwijl het tweede in rompbevrachting werd uitgegeven aan dezelfde onderneming die er in 2000 rechtstreeks eigenaar zal van worden. Corsica Ferries is een Franse onderneming die volledig autonoom en onafhankelijk is van INMA. INMA heeft alleen een minderheidsbelang in twee ondernemingen die onder de zeggenschap staan van Corsica Ferries. Deze hebben elk opdracht gegeven tot de bouw van één passagiersschip. Het eerste gedeelte van dit belang werd afgestoten in 1998, terwijl het tweede in 2000 wordt afgestoten.

(14) Concluderend zijn de Italiaanse autoriteiten van oordeel dat Itainvest op de geschiktste manier heeft gehandeld, door een grondige analyse te maken van de crisis waarin de onderneming verkeerde, en door de mogelijke kosten als gevolg van de gegeven garanties tot een minimum te beperken zodat de verkoop van de activa van de onderneming onder de best mogelijke voorwaarden kon plaatsvinden. Itainvest had dus gehandeld als een particuliere aandeelhouder, door eerst haar verliezen tot het minimum te proberen beperken en ten slotte, zodra bleek dat het daadwerkelijk onmogelijk was de onderneming — ondanks die inspanningen — te verkopen, onmiddellijk te besluiten tot vereffening.

(15) Deze financiële maatregelen vormen dus geen overheidssteun omdat volgens artikel 1, onder d), van Richtlijn 90/684/EEG geen steunelementen besloten liggen in de financieringsmaatregelen van de lidstaten ten aanzien van de rechtstreeks of zijdelings onder hun zeggenschap vallende scheepsbouw- en scheepsreparatieondernemingen, welke worden beschouwd als aan een onderneming volgens de in een markteconomie normale gebruiken verschaft risicodragend kapitaal.

(16) Voorts erkent de Commissie in haar Mededeling aan de lidstaten betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie op openbare bedrijven in de industriesector ([9]), dat de economische motieven van de besluiten van een overheidsaandeelhouder — en dus de naleving van het beginsel van de particuliere investeerder — moeten worden beoordeeld op grond van de toestand die bestond op het tijdstip dat het financieringsbesluit werd genomen.

(17) Ook staat het vast dat een onderneming „gedurende een bepaalde tijd de verliezen van een van haar dochtermaatschappijen" kan dragen „om de beëindiging van haar bedrijf onder de beste voorwaarden mogelijk te maken. Dergelijke beslissingen kunnen niet slechts worden ingegeven door de waarschijnlijkheid dat hierdoor indirecte materiële winst wordt behaald, maar ook door andere overwegingen, zoals het behoud van het aanzien van de groep of de heroriëntatie van haar bedrijvigheid" ([10]).

(18) Daarnaast erkent de Commissie dat zij de beginselen inzake overheidssteun niet „op een dogmatische of doctrinaire wijze" moet toepassen en dat bij ieder investeringsbesluit noodzakelijkerwijze een ruime beoordelingsmarge nodig is, „zolang de risico's op het ogenblik waarop de investeringsbeslissing wordt genomen op passende en objectieve wijze worden beoordeeld en in aanmerking genomen, zoals een particuliere investeerder dat zou doen" ([11]).

V. **BEOORDELING**

(19) Aangezien hier sprake is van een scheepsbouw- en scheepsreparatieonderneming, dient de betwiste steun te worden getoetst aan Richtlijn 90/684/EEG en Verordening (EG) nr. 1540/98 van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw ([12]).

(20) Wat betreft de door Italië toegekende productiesteun in de zin van artikel 4, lid 1, en investeringssteun in de zin van artikel 6 van Richtlijn 90/684/EEG, heeft de Commissie na onderzoek van de precieze verdeling van de diverse sinds 1987 toegekende steunmaatregelen kunnen constateren dat deze steun voldeed aan de Italiaanse wetten nr. 599/82 (periode 1981-1983), nr. 111/85 (periode 1984-1986), nr. 234/89 (periode 1977-1990) en nr. 132/94 (periode 1991-1998) — steunregelingen die door de Commissie waren goedgekeurd. In de betrokken wetten werd namelijk voorzien in investeringssteun waarvan de maximumintensiteit varieerde van 20 tot 40 % van de investering, mits daaraan een herstructureringsplan was verbonden. Tussen 1982 en 1998 heeft de INMA-werf een herstructurering doorgevoerd, die resulteerde in een daling van het aantal werknemers met 65 %, waarvan 50 % in de periode 1982-1992. In de periode 1987-1998 werd ten behoeve van 49,3 miljard ITL (25,5 miljoen EUR) investeringen voor 9,1 miljard ITL (4,7 miljoen EUR) investeringssteun toegekend, met een intensiteit die in de betrokken periode gemiddeld 18,5 % bedroeg. Voor de tenuitvoerlegging van deze steunregeling was geen voorafgaande afzonderlijke aanmelding vereist. De Commissie merkt evenwel op dat, zelfs indien de bedragen in de balansen van de onderneming hadden kunnen leiden tot een bepaalde verwarring, deze ook grotendeels te wijten was aan de vertragingen bij de betalingen — ingevolge de lange tijd die verliep tussen de inwerkingtreding van de communautaire regelgeving en de daadwerkelijke omzetting daarvan in nationale maatregelen; bovendien werd de steun grotendeels uitgekeerd nadat de investeringen hadden plaatsgevonden. Desondanks had de investeringssteun ten aanzien waarvan de Commissie voorbehoud maakte, achteraf moeten worden aangemeld in het kader van de toezichtsprocedure waarin voorzien wordt door artikel 12 van Richtlijn 90/684/EEG, met name aan de hand van formulier 3 uit de bijlage bij deze richtlijn. Wat de contractsteun betreft, merkt de Commissie op dat alle contracten die daarop aanspraak maakten, overeenstemmen met die welke aan bod kwamen in de diverse toezichtsverslagen. Zij wijst er echter op dat voor de scheepsbouwcontracten C 4138 en C 4139 voor rederij Pugliola-Stargas, C 4248 en C 4249 voor Corsica Ferries en C 4260, C 4261 en C 4262 voor Stolt-Nielsen de maximale steunintensiteit werd of zal worden toegekend die volgens artikel 4, lid 1, van Richtlijn 90/684/EEG gold op het tijdstip dat de contracten werden ondertekend.

(21) Het optreden van het overheidsconcern Itainvest als moedermaatschappij ten opzichte van het onder zijn zeggenschap staande INMA moet worden getoetst aan Verordening (EG) nr. 1540/98. Volgens artikel 1 van deze verordening kan „tot en met 31 december 2000 productiesteun voor contracten

([9]) PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3, punt 28. Deze mededeling, die nietig verklaard werd bij arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1993 in zaak C-325/91, Frankrijk/Commissie (Jurispr. 1993, blz. I-3283), werd, met de nodige wijzigingen, opnieuw goedgekeurd door de Commissie, na de vaststelling van Richtlijn 93/84/EEG (PB L 254 van 12.10.1993, blz. 16).

([10]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991 in zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurisprudentie 1991, blz. I-1433, r.o. 21.

([11]) Zie punt 29 en 28 van de in noot 9 genoemde mededeling.

([12]) PB L 202 van 18.7.1998, blz. 1.

inzake scheepsbouw of -verbouwing, maar niet inzake scheepsreparatie, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits het totale bedrag van alle vormen van steun voor een bepaald contract (inclusief het subsidie-equivalent van de aan de reder of aan derden toegekende steun) in subsidie-equivalent niet meer bedraagt dan een gemeenschappelijk steunplafond, uitgedrukt in een percentage van de waarde van het contract vóór de steun. Voor scheepsbouwcontracten met een contractwaarde vóór de steun van meer dan 10 miljoen ECU is het plafond 9 %, in alle andere gevallen is het plafond 4,5 %". Voorts luidt artikel 5, lid 1: „Steun voor de redding en de herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden, meer bepaald kapitaalinbreng, schuldkwijtscheldingen, gesubsidieerde leningen, verliescompensatie en garanties, kunnen bij wijze van uitzondering verenigbaar worden geacht met de gemeenschappelijke markt, voorzover is voldaan aan de bepalingen van de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden". Bij gebreke aan een herstructureringsplan in verband met de gedekte verliezen kunnen de maatregelen van Itainvest niet worden beschouwd als herstructureringssteun die is toegestaan op grond van artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1540/98.

(22) In punt 2.1 van de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([13]) wordt reddingssteun omschreven als maatregelen om een onderneming „die wordt geconfronteerd met een aanzienlijke verslechtering van haar financiële situatie, tot uiting komend in een acute liquiditeitscrisis of technische insolventie" te helpen „haar positie tijdelijk te handhaven, terwijl een analyse van haar moeilijkheden kan worden uitgevoerd en een passend plan kan worden opgesteld om de toestand te verhelpen". Reddingssteun is dus bedoeld om „een korte adempauze" te geven „voor de financiële problemen van de onderneming, doorgaans niet langer dan zes maanden, waarin een oplossing op lange termijn kan worden uitgewerkt". Wat de vorm betreft, moet dergelijke steun volgens punt 3.1 van de kaderregeling:

„— bestaan in kassteun in de vorm van een kredietgarantie of af te lossen kredieten tegen een rente gelijk aan de marktrente;

— zich qua bedrag beperken tot het strikt noodzakelijke voor de voortzetting van de exploitatie van de onderneming (bijvoorbeeld dekking van de loonkosten, lopende leveringen);

— alleen worden uitgekeerd voor de periode (over het algemeen niet langer dan zes maanden) die noodzakelijk is voor de vaststelling van de noodzakelijke en mogelijke maatregelen;

— worden gerechtvaardigd door dringende sociale redenen en niet ten gevolge hebben dat de industriële situatie in andere lidstaten uit het evenwicht wordt gebracht.".

(23) In het licht van haar beschikking van 17 juli 1996 betreffende het GEPI-concern ([14]) merkt de Commissie in de eerste plaats op dat INMA een van de 23 ondernemingen was die de holding moest afstoten om in aanmerking te komen voor de herfinanciering van het concern onder de nieuwe benaming Itainvest. Overigens werd een plafond van 360 miljard ITL (185,9 miljoen EUR) vastgesteld voor deze vereffening die normaliter afgerond diende te zijn tegen 31 december 1996, en uiterlijk tegen 31 december 1997. Alle maatregelen in de vorm van een rechtstreekse kapitaalinbreng in INMA, waarvan sprake in voornoemde beschikking, vonden plaats vanaf 1997 toen de eerste verliezen in de boekhouding van 1996 werden vastgesteld; zij zijn dus niet meegerekend in het bedrag van 360 miljard ITL (185,9 miljoen EUR). Deze maatregelen zijn dan ook niet aangemeld. De Commissie werd er pas van in kennis gesteld tijdens een bijeenkomst van haar diensten met de Italiaanse autoriteiten in september 1998.

(24) De Italiaanse autoriteiten schrijven de moeilijkheden die de werf sinds 1996 ondervond, toe aan beheersfouten bij de in december 1995 van Stolt-Nielsen en Tirrenia ontvangen orders. De Commissie dient evenwel op te merken dat Itainvest sinds maart 1996 voor in totaal 42 miljard ITL (21,7 miljoen EUR) garandeerde dat deze orders naar behoren zouden worden uitgevoerd. Uit de diverse financieringsoperaties die nodig waren voor de uitvoering van de lopende orders, blijkt dat de financiële instelling geen enkel voorschot had kunnen verstrekken zonder een garantie van Itainvest, zonder dat dus overheidsmiddelen waren gebruikt.

(25) Dergelijke garanties vormden al steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. De Commissie heeft in haar mededeling aan de lidstaten uit 1993 immers verklaard: „Slechts indien garanties worden beoordeeld op het ogenblik dat zij worden verleend, kunnen alle vervalsingen of potentiële vervalsingen van de mededinging worden opgespoord. Het feit dat een bedrijf een garantie ontvangt, ook indien hierop nooit een beroep wordt gedaan, kan dat bedrijf wellicht in staat stellen aan het handelsverkeer te blijven deelnemen, met het mogelijke gevolg dat concurrenten die niet over dergelijke faciliteiten beschikken, hun activiteiten moeten stopzetten" ([15]).

([13]) PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12.
([14]) PB C 5 van 9.1.1997, blz. 3.
([15]) Zie punt 38 van de in noot 9 genoemde mededeling.

(26) Indien de Italiaanse autoriteiten de maatregelen waarbij Itainvest de verliezen dekte, willen rechtvaardigen op grond van het feit dat deze minder duur zouden zijn dan de verplichtingen welke voortvloeien uit de garantie, moet worden onderstreept dat dergelijke verplichtingen van bij de aanvang niet-aangemelde steun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, en dat zij vallen onder het begrip „steun" als bedoeld in artikel 2, leden 1 en 2, van Verordening (EG) nr. 1540/98. Aangezien het gaat om garanties die direct verband houden met de kostprijs van schepen, moeten deze worden meegerekend bij het vaststellen van het plafond voor contractsteun, als omschreven in artikel 4, lid 1, van Richtlijn 90/684/EEG, en zoals die werd toegekend in het kader van de Italiaanse wet nr. 132/94 en door de Commissie werd goedgekeurd ([16]). Volgens de inlichtingen die de Italiaanse regering op 16 april 1996 in het kader van de toezichtsprocedure uit artikel 12 van Richtlijn 90/684/EEG heeft verstrekt, werd voor het order van Stolt-Nielsen (zes schepen) en Tirrenia (twee schepen) ook 9 % steun toegekend in de vorm van een bijdrage van het bevoegde ministerie en zou het toegelaten steunplafond zodoende zijn overschreden.

(27) Wat het order van Tirrenia betreft, dient erop te worden gewezen dat de beide schepen geen rechtstreekse orders zijn, maar bouwactiviteiten voor rekening van derden, nl. de Ferrari-scheepswerf die zelf ook subsidies ontving van de Italiaanse regering. Aangezien voor de bouw van beide schepen aan de INMA-werf reeds garanties waren verleend, wordt door de cumulering van beide maatregelen (contractsteun en garanties) het plafond van 9 % van de contractwaarde vóór steun overschreden. Evenwel was de bouw van beide schepen eind 1996 in de praktijk waarschijnlijk nog niet begonnen, daar de werken eind 1997 voor, onderscheidenlijk, 45,5 % en 28 % waren gevorderd.

(28) De Italiaanse autoriteiten voeren aan dat de eerste aanwijzingen voor de verliezen van INMA (21 miljard ITL) aan het licht kwamen in mei 1997, tijdens de algemene aandeelhoudersvergadering; deze heeft dan beslist een audit te vragen over de juiste toestand van de werf. Dit verlies werd vastgesteld bij de afsluiting van de balans per 31 december 1996 en het is moeilijk om zonder enige bedenking de stelling van de Italiaanse autoriteiten te accepteren als zou het plotse deficit uitsluitend toe te schrijven zijn aan de uitvoering van de in december 1995 binnengehaalde orders. Dit is des te meer het geval daar tijdens de presentatie van de balans over het boekjaar 1996 duidelijk was aangegeven dat de orders van Stolt-Nielsen en Tirrenia niet op substantiële wijze hadden bijgedragen tot de resultaten van dat boekjaar.

(29) Bijgevolg moet worden geconstateerd dat de onderneming reeds eerder in een slechte toestand verkeerde, als gevolg van andere orders. In dit verband merkt de Commissie op dat de orders voor Corsica Ferries I en Corsica Ferries II, waarvoor Itainvest garanties had verleend ten behoeve van de bouwers — twee rederijen waarin INMA een belang had van, onderscheidenlijk, 49 en 51 % — wél in 1996 werden uitgevoerd. De door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen wijzen erop dat Itainvest tegenover INMA diverse verplichtingen had in verband met beide schepen, ondermeer een tienjaarsgarantie voor het vrijgeven van een krediet in verband met een order van 32,44 miljard ITL (16,7 miljoen EUR). Aangezien beide schepen reeds geleverd zijn en de prijs in beginsel dus reeds voldaan dient te zijn, moet de Commissie constateren dat de gegarandeerde kredieten werden gebruikt voor de algemene exploitatie van de werf. Daar deze garanties werden toegekend uit overheidsmiddelen, betreft het overheidssteun die gelijk te stellen is met de bedrijfssteun waarop artikel 3, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1540/98 van toepassing is; deze moet dus worden meegerekend bij de vaststelling van het steunplafond voor de contracten en bijgevolg moest het percentage van de door de Italiaanse regering toegekende steun worden verlaagd. Dit is niet het geval geweest, omdat, volgens de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen, het bevoegde ministerie voor alle reeds geleverde schepen 9 % van de contractwaarde vóór steun heeft toegekend — het op grond van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 90/684/EEG toegestane plafond.

(30) Door al deze vaststellingen van de Commissie ten aanzien van het aantal verplichtingen en de periode waarin Itainvest deze aanging om zich garant te stellen, wordt aangetoond dat Itainvest als moedermaatschappij nauw betrokken was bij het dagelijkse beheer van de INMA-werf, dat risicovol was. Bijgevolg kan de Commissie het optreden van Itainvest niet beschouwen als dat van een particuliere investeerder. Gelet op de al hoge verliezen (21 miljard ITL of 11 miljoen EUR) die werden vastgesteld bij het afsluiten van de balans per 31 december 1996 en waarvan de aandeelhouder kennis had moeten hebben lang vóór de algemene vergadering van mei 1997, moet worden geconstateerd dat de INMA-werf toen reeds insolvent was, zodat tegen haar een faillisementsprocedure had moeten worden ingeleid.

([16]) Zie PB C 302 van 9.11.1993, blz. 6; PB C 390 van 31.12.1994, blz. 18; PB C 290 van 3.10.1996, blz. 14 en PB C 50 van 12.2.1998, blz. 5.

(31) Het dekken van de verliezen kan bijgevolg niet worden beschouwd als reddingssteun in de zin van de desbetreffende communautaire kaderregeling, omdat dergelijke maatregel naar vorm noch substantie voldoet aan de voorwaarden om verenigbaar te kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag.

(32) Ook de kapitaalinbreng van 21,4 miljard ITL in 1997 en van 103,7 miljard ITL in 1998 vormt volgens de Commissie steun omdat deze plaatsvond „onder omstandigheden die voor een particulier investeerder die handelt onder normale marktvoorwaarden niet aanvaardbaar zouden zijn"; daarmee wordt een situatie bedoeld „waarin de structuur en de toekomstverwachtingen van het bedrijf van die aard zijn dat een normale opbrengst (aan dividendenuitkeringen of vermogensaanwas) in vergelijking tot overeenkomstige particuliere ondernemingen niet binnen een redelijke termijn te verwachten is" ([17]). De Italiaanse autoriteiten hebben niet aangetoond dat de kapitaalinbreng kon worden beschouwd als redelijk en dus aanvaardbaar „voor een investeerder tegen marktvoorwaarden", omdat „de actuele waarde van de verwachte cashflows uit het project (...) groter" was „dan de nieuwe geldverschaffing" ([18]).

(33) De Commissie is dus van oordeel dat de verliezen uit 1997 en 1998 enkel werden gedekt om de werf kunstmatig op te waarderen door de niet-terugvorderbare inbreng van kapitaal. Er werd immers niet aangetoond dat wanneer Itainvest de werf zou verkopen, de opbrengst daarvan de „geïnvesteerde" 120 miljard ITL zou dekken, vooral rekening houdend met de situatie van de scheepsbouwsector. Bijgevolg kan dit optreden moeilijk worden beschouwd als dat van een particuliere onderneming, daar het rendement van de investering van bij de aanvang negatief is geweest.

(34) De Commissie betwijfelt ook of Itainvest door de voorkeur te geven aan het dekken van de verliezen, de minst dure oplossing heeft gekozen. Door een eenvoudig faillissement waren in beginsel de contractuele verplichtingen verbroken — vooral in verband met het Tirrenia-order — zodat ook de kosten van de verplichtingen tegenover de rederijen zouden verminderen, omdat door een dergelijke procedure de schuldeisers op voet van gelijkheid worden gesteld en vervolgens degenen worden bevoordeeld die daadwerkelijk middelen hebben voorgeschoten, en niet degenen die recht hebben op een schadevergoeding omdat een clausule uit het contract niet werd nageleefd. Mocht dit niet het geval zijn, dan wordt de Commissie nog gesterkt in haar overtuiging dat de door Itainvest aangegane verplichtingen veel verder gingen dan die van een particuliere investeerder die onder normale marktvoorwaarden actief is. Voorts wijst de Commissie erop dat de door Itainvest gedane toezeggingen ook een garantie van 22,7 miljard ITL (11,7 miljoen EUR) omvatten die in maart 1998 voor het Tirrenia-order werd toegekend, en een garantie van 9 miljard ITL (4,6 miljoen EUR) voor het Stolt-Nielsen-order die in maart/mei 1998 werd verleend — dus nadat in februari van datzelfde jaar besloten was de verliezen van INMA te dekken, gelet op de vermogenssituatie per 30 november 1997.

(35) Het dekken van de verliezen vormt dus overheidssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 1, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1540/98. Omdat een herstructureringsplan ontbreekt waarin wordt voorzien in een capaciteitsinkrimping, en het door de Commissie toegestane plafond voor bedrijfssteun werd overschreden, zijn deze maatregelen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, op grond van zowel Richtlijn 90/684/EEG als Verordening (EG) nr. 1540/98.

VI. **CONCLUSIES**

(36) De Commissie constateert dat Italië in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag op onwettige wijze garanties heeft toegekend voor de bouw van de door Corsica Ferries, Pugliola, Tirrenia en Stolt-Nielsen bestelde schepen en in 1997-1998 de verliezen van de INMA-werf heeft gedekt. De garanties voor de bouw van de schepen hadden, overeenkomstig artikel 4, lid 4, van Richtlijn 90/684/EEG en artikel 3, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1540/98, moeten worden berekend binnen de marges van het steunplafond voor de individuele contracten als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de richtlijn. Het dekken van de verliezen vormt bedrijfssteun die op grond van artikel 5 van Richtlijn 90/684/EEG ook had moeten worden meegerekend voor de vaststelling van het plafond. Bij gebreke aan een herstructureringsplan is de bedrijfssteun in de vorm van het dekken van verliezen ook onverenigbaar met artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1540/98. Deze steun kan ook niet worden aangemerkt als reddingssteun overeenkomstig de desbetreffende communautaire kaderregeling. Deze steun moet derhalve worden teruggevorderd,

([17]) Zie punt 35 van de in noot 9 genoemde mededeling.
([18]) Ibidem.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De overheidssteun die Italië via de overheidsholding Itainvest heef toegekend aan de scheepswerf INMA SpA in de vorm van garanties voor de orders van Corsica Ferries, Pugliola, Tirrenia en Stolt-Nielsen en het dekken van verliezen ten belope van 120,4 miljard ITL (62,2 miljoen EUR) is met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar.

Artikel 2

1. Italië neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde en reeds onwettig ter beschikking gestelde steun van de begunstigde terug te vorderen.

2. De terugvordering geschiedt in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voorzover deze procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten.

3. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigde ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentierentevoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen.

Artikel 3

Italië stelt de Commissie binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de datum van de bekendmaking van deze beschikking in kennis van de maatregelen die het heeft genomen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 4

De onderhavige beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 20 juli 1999.

Voor de Commissie

Monika WULF-MATHIES

Lid van de Commissie